

## ПОСЛЕДОВАТЕЛНОСТ И ПРЕДВИДИМОСТ

Д-р Младен Младенов

### *In essentialibus* (по същество)

Принципът на последователност и предвидимост е валиден във всички проявления на правото. Това произтича от съдържателната страна на самото право – да бъде общовалиден регулатор на обществените отношения. За да изпълнява тази основна своя функция, правото трябва да има стабилност на въздействието си. Двата аспекта на принципа са неделими поради тяхното единно и съвместно действие. Сами по себе си, те имат различна темпорална характеристика.

Най-общо казано, последователността се изразява в същия правен резултат към последващи актове/действия при сходна фактическа обстановка и при непроменени правни норми. Тоест очакванията на правния субект, че ще има същите права, задължения и/или отговорности при последваща аналогична правна картина, не би трябвало да бъдат излъгани от правната система като цяло. Налага се изводът, че от гледна точка на времевото развитие на последващите правоотношения последователността се свързва с настоящ или бъдещ период, съотнесен към предишен такъв.

За разлика от последователността, предвидимостта се характеризира с настройката на правния субект правоотношението да се развие по такъв начин, какъвто вече е манифестиран от правната система. По такъв начин, от времева гледна точка, предвидимостта се свързва с един минал или настоящ период, съотнесен към бъдещ такъв.

Тези две темпорални характеристики на принципа на последователност и предвидимост са едни от най-енигматичните проявления на правната концепция за „времето като ценност“. Правоотношенията се развиват в определена времева рамка, а съвсем не е без значение към кой момент правният субект е имал идея относно правоотношението, от една страна, и какво действително е развитието на това правоотношение, от друга.

## Lex (закон)

Българският законодател е закрепил този принцип в разпоредбата на чл.13 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) в следния текст: „Административните органи своевременно огласяват публично критериите, вътрешните правила и установената практика при упражняване на своята оперативна самостоятелност по прилагане на закона и постигане на целите му.“

На пръв поглед изглежда, че принципът на последователност и предвидимост е валиден само за изпълнителната власт. Това въобще не е така.

Според §1 от допълнителните разпоредби на АПК, по смисъла на този кодекс „административен орган“ е органът, който принадлежи към системата на изпълнителната власт, както и всеки носител на административни правомощия, овластен въз основа на закон. Това означава, че и правни субекти, които не са в системата на изпълнителната власт, но са носители на административни правомощия, също са обвързани с този принцип. Такива биха били нотариусите, защото те са частни лица, овластени с публични функции от рода на удостоверителните функции. По същия начин биха били обвързани с принципа и органите на съдебната власт, когато администратират – например при издаване на свидетелство за съдимост. Дори и органите на законодателната власт, които имат административни правомощия, например председателят на Народното събрание, в качеството си на орган по назначаването/работодател по отношение на администрацията на Народното събрание.

В по-широк контекст (който обаче предполага модерно и адекватно разбиране за правото, различно от сегашния схоластичен и ретрограден подход) принципът би трябвало да задължава Законодателя и Съдията предварително да обявят ценностите и идеите, които защитават и целят. Защото правото действа като система, в която всеки един от елементите и компонентите има проявление и върху останалите. Едва ли е разумно да се очаква, че ако изпълнителната власт е последователна и предвидима, а законодателната и съдебната – не, ще е налице правна сигурност.

Нещо повече, този принцип е „конституционен принцип в правото“ и би могъл да намери своето достойно място в основния закон на страната – Конституцията, макар и под друга, по-удачна редакция. Единствената причина това да не е така е фактът, че АПК е приет много след сега действащата Конституция на Република България. Но при условията на *de lege ferenda* бъдещият конституционен законодател би трябвало да има предвид тази добра конституционна възможност за правна уредба на този принцип.

## Corpus (основа)

Принципът се базира на съдържателната основа за своевременно публично огласяване. „Своевременно“ би трябвало да се тълкува в смисъл, че трябва да е извършено преди дори един-единствен правен субект да има нужда от информацията относно огласеното. „Публично“ означава, че огласяването трябва да бъде възможно достояние на абстрактно всички правни субекти. „Огласяване“ означава да бъде доведено до такъв начин до знанието на правните субекти, че нито един от тях да няма съмнение, че информацията е предоставена на всички.

Законодателят е използвал термина „огласяване“, който навежда на алузията на устна форма. В случая устната форма не е изключена, но тъй като тя не би трябвало да е предпочитателната. Огласяването е добре да бъде направено в писмена форма – на електронен или хартиен носител на информация с оглед тяхната устойчивост във времето. Тук е приложима римската сентенция *Vox emissa volat; littera scripta manet* (Казаното отлита, написаното остава).

Трите категорични законодателни изисквания към административните органи са императивни. Те не могат нито да се negliжират като пожелателни, нито да се загърбват като несъществени към оперативната работа на тези органи.

Първото изискване е по отношение на своевременното публично огласяване на критериите, по които работят административните органи. Критерият, разбран като мерило, мярка, стандарт, трябва да дава ясна представа за подхода на административните органи. Това означава, че той трябва да бъде описан по такъв начин, че да бъде разбираем от всички. Явно тук трябва да се използва общоупотребимият език, свободен от легализми и други специализирани понятия. Като мерило критерият най-добре се описва в количествено измерение, например – метър, килограм, брой, лев, час и други подобни. Но със сигурност критерият може да бъде и качествен, например – добросъвестен, изряден, активен, законосъобразен и т.н.

Второто изискване за своевременното публично огласяване е във връзка с вътрешните правила. Под „вътрешни правила“ тук трябва да се разбират всички вътрешноведомствени актове и документи, независимо дали са наричани точно по този начин, или пък се касае за инструкции, заповеди, процедури, методологии, стандарти, инженеринг на процесите и други подобни, които са свързани с работата на самия орган и неговата администрация, тоест дават поглед „отвътре“/от „бек-офиса“.

Третото изискване за своевременното публично огласяване касае уста-

новената практика при упражняване на оперативната самостоятелност по прилагане на закона и постигане на целите му. Това означава, че за разлика от горните вътрешни правила, които са прескриптивни (предписващи), тук е налице претенция от страна на законодателя към всеки административен орган за влизане в режим на дескриптивност (описателност). Тази описателност трябва да бъде по отношение на действителното състояние на нещата, а не на очакваното такова. Тоест тя трябва да е преди всичко истинна.

## Judicia (съдебни актове)

Съдебната практика разглежда принципа на последователност и предвидимост в различни казуси, в различни негови проявления и под различна терминология.

Водещо за българската правна система е тълкувателно решение № 2 от 25.06.2012 г. на ВАС по т. д. № 2/2011 г., ОСК, докладчик съдията Йордан Константинов, където е казано: „Независимо че ЗДСл не поставя изискване за извършване на подбор при съкращаване на държавни служители, със заповед № зам – 613 от 12.11.2009 г. на директора на агенцията, във връзка със структурни промени на митническата администрация, е утвърдена „Процедура за съкращаване на персонала на Агенция „Митници“, като в част трета са предвидени правила за съкращаване на длъжности, заети по служебно правоотношение. Тези правила са сведени публично до служителите на Агенция „Митници“, техните профсъюзни организации и обществеността.

Спорният въпрос се свежда до това каква е правната природа на тези правила, обвързват ли те и до каква степен издалия ги орган по назначаване, съответно какви са последиците от тяхното неизпълнение... Поради това, макар и непредвидена в специалния закон, нейното спазване е условие за законосъобразност на крайния акт. В този смисъл е и разпоредбата на чл. 13 от АПК, според която административните органи своевременно огласяват публично критериите, вътрешните правила и установената практика при упражняване на своята оперативна самостоятелност по прилагане на закона и постигане на целите му. В тези случаи в производството по проверка на законосъобразността на заповедта за прекратяване на служебното правоотношение се проверява единствено спазването на правилата на процедурата, а не правилността на преценката, дадена при провеждането й... Пренебрегването на правилата опорочава постановената в нарушение на същите заповед, тъй като тези правила са гаранция за спазване на принципите на равенство, публичност и прозрачност, безпристрастност, последователност и предви-

димост в административния процес. Постановеният при игнориране на процедурните изисквания административен акт е издаден в нарушение на чл. 8, ал. 2, чл. 12 и чл. 13 от АПК. Същият е в противоречие и с целта на закона – след съкращение на работа да останат служителите с по-висока квалификация и професионални умения, което ще позволи възложената работа да се изпълнява с по-малко служители.“ От тълкувателното решение се стига до единствено верния извод – принципът на последователност и предвидимост обвързва административните органи с всяко манифестирано и/или декларирано от тях състояние или намерение, свързано с дейността им.

В решение № 4164 от 30.03.2009 г. на ВАС по адм.д. № 14934/2008 г., IV отд., докладчик председателят Нина Докторова, е налице следният пасаж: „При наличието на тези данни правилни и законосъобразни са изводите на съда за допуснато нарушение от конкурсната комисия, която при липсата на ясни критерии, поставени от административния орган, субективно е преценявала представените документи в копия, дали са съответни на неясните критерии. Едни от тях – незаверени, е приела за заверени, а други заверени – за незаверени. Изложените мотиви за допуснато нарушение от административния орган на принципите на чл. 8 и 13 АПК се споделят от настоящата инстанция.“ Видно е, че администрацията (конкурсната комисия) е действала произволно и крайно субективно, подход точно обратен на изискването за последователност и предвидимост.

Пред почти сходен правен случай е изправен съдебният състав, постановил решение № 1485 от 8.02.2008 г. на ВАС по адм.д. № 7882/2007 г., IV отд., докладчик председателят Мария Костова, в което се чете следното: „Административният орган не е изработил и обявил предварително критериите за оценка на предложенията, а те са изготвени от комисията, провеждаща конкурса, видно от протокола за класиране на предложенията, в нарушение на два основни принципа на административния процес, заложили от законодателя в чл. 12 и чл. 13 от АПК, а именно, че административните органи са длъжни да осигурят откритост, достоверност и пълна информация в административното производство и своевременно да огласяват публично критериите, вътрешните правила и установената практика при упражняване на своята оперативна самостоятелност. Неспазването на тези принципи представлява нарушение на материалноправните разпоредби, водещо до незаконосъобразност на акта и респективно до отмяната му от съда...“. При този казус административният орган очевидно дори не е имал идеята как да подходи към конкурса.

Съдебната практика е доразвита в смисъл, че дори липсата на доказателства за своевременно публично огласяване води до извод за нарушение на принципа на последователност и предвидимост, видно от решение №

5211 от 21.04.2009 г. на ВАС по адм.д. № 13888/2008 г., VI отд., докладчик председателят Светла Петкова, в което е посочено: „В административната преписка е приложена МЕТОДИКА за корекция на цените на клиничните пътеки по НРД 2006, издадена от директора на НЗОК на 25.06.2006 г., но не са събрани доказателства за своевременното ѝ публично огласяване съгласно чл. 13 АПК и за съобразяването ѝ от УС на НЗОК при извършената с решението корекция на цените на 57 клинични пътеки за болнична помощ. Не е изяснено дали при упражняване на оперативната си самостоятелност административният орган е спазил принципите за съразмерност, установени в чл. 6 на АПК“.

Последователната съдебна практика на съставите на Върховния административен съд е развита и в решение № 14959 от 11.12.2014 г. на ВАС по адм. д. № 9792/2014 г., 5-членен с-в, докладчик председателят Боян Магдалинчев: „Цитираната разпоредба на чл. 8, ал. 2 от ЗППЦК повелява, че при изпълнение на своите функции комисията приема ясни и последователни решения. Посочената разпоредба е пряк израз на общия правов принцип на правната сигурност, с оглед спецификите на конкретната материя. Изискването за яснота и последователност и най-вече стабилитет на обществените отношения не допуска повторно решаване на вече разрешени и установени обществени отношения. След влизането в сила на решение № 815-Е от 01.11.2013 г. на зам.-председателя на КФН обществените отношения относно наличието на задължение за предоставяне на въпросната информация са разрешени по ясен и категоричен начин, като задължението е станало безспорно и изискуемо спрямо неговия адресат. Евентуалната невъзможност за изпълнение на същото ще има отношение към възможността за ангажиране на административнонаказателна отговорност на дружеството, респективно предпоставки за ангажиране на без/виновна отговорност... Дотук установените обстоятелства – застъпване във времето на две висящи производства (което несъмнено налага извода за недопустимост на по-късно образуваното във времето производство), пристъпването на административния орган към образуване на ново производство във фазата по оспорване на първоначално издадения от него административен акт, с предмет, страни и основание, идентични с вече образуваното производство, вместо да изчака съдът да упражни своята компетентност, като се произнесе по съществото на материалното правоотношение (независимо от допуснатото предварително изпълнение на акта), непредприемане на действия, свързани с обезпечаване изпълнението на собственото му предходно решение № 815-Е от 01.11.2013 г., налагат извода за недопустимост на решение № 83-Е от 23.01.2014 г. на зам.-председателя на КФН, като постановено в нарушение на императивната разпоредба на чл. 27, ал. 2, т. 2 от АПК, както и на принципите за яснота, по-



следователност и предвидимост в действията на администрацията, като част от базисните общовалидни принципи на правната сигурност и оправданите правни очаквания, които обстоятелства обуславят извод за нищожност на оспорения административен акт.“

От най-новата съдебна практика особено внимание заслужава решение № 4672 от 27.04.2015 на ВАС по адм.д. № 15665/2014, VI отд., докладчик председателят Наталия Марчева: „Образувано е по жалба на ..., прокурор в Софийската районна прокуратура, срещу решения на Висшия съдебен съвет... Относими към дейността на Висшия съдебен съвет при изпълнение на основното му правомощие са принципите, установени в Закона за съдебната власт (арг. от чл. 2 на ЗСВ), и основните принципи на административното производство, залегнали в глава втора от дял първи на Административнопроцесуалния кодекс (арг. от чл. 2, ал. 1 на АПК), които са: откритост, достъпност и прозрачност – чл. 5, ал. 2 ЗСВ и чл. 12, ал. 1 АПК; безпристрастност – чл. 4 ЗСВ и чл. 10, ал. 2 АПК; законност – чл. 4 АПК; съразмерност – чл. 6 АПК; истинност – чл. 7 АПК; равенство – чл. 8 ЗСВ и чл. 8 АПК; служебно начало – чл. 9, ал. 1 АПК; последователност и предвидимост – чл. 13 АПК. В тази връзка следва да се има предвид, че, основавайки се на принципа последователност и предвидимост по чл. 13 от АПК, Висшият съдебен съвет е приел Правила за провеждане на конкурси за младши съдии и младши прокурори... При това положение въвеждането на ново изискване това да бъде датата на обявяването на конкурса в „Държавен вестник“, при условията на неприключило административно производство, е в противоречие с принципите на откритост, достъпност и прозрачност, регламентирани в чл. 5, ал. 2 ЗСВ и в чл. 12 АПК, както и на последователност и предвидимост – чл. 13 АПК. Друг е въпросът, ако това прието от ВСС за правилно разрешение бе надлежно оповестено преди конкурса, примерно чрез допълване на текста на чл. 42, ал. 1 от Правилата, за което не е било необходимо да се чака ново законодателно решение, тъй като Правилата се приемат от ВСС.“

Макар и да не е в нито една от трите власти, Конституционният съд е обвързан с принципа на последователност и предвидимост, дори и преди действието на АПК. Изключително силно обоснованото и образно изложение в тази насока се намира в решение № 8 от 1.09.2005 г. на КС на РБ по конст.д. № 7/2005 г., особено мнение на съдията Румен Янков: „Очевидно е, че съдът е поканен да извърши нелек преход в обратна посока. Но подчинявайки се на изискването за предвидимост на съдебните актове и от съображения да не бъде третиран като „торба с късмети“, не би трябвало да променя решението си. Изхождайки от споменатите принципи, нито времето, нито случайността (проблемът присъединяване към Европа и тогава е бил налице) дават основание да се отстъпи от коментираното по-горе решение.

Още повече че от постановяването му са минали само две години и съставът на съда в болшинството си е същият.“ Тук конституционният съдия в своето особено мнение се позовава на принципа като общ принцип в правото.

Това се доказва и от практиката на Съда на Европейските общности (Съда на Европейския съюз), който в своето решение по съединени дела от 28 юни 2005 година, ECJ, Luxembourg, Joined Cases C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P and C-213/02 P, посочва следното: „В правното становище следва да се поддържа, ...между другото, че са налице шест принципа на общностното право, а именно: принципът на защита на легитимните очаквания; принципът, че администрацията е обвързана със собствените си актове; принципът на отхвърляне на иска поради доказателства, несъотнесими с твърденията (*estoppel*); принципът на „честна администрация“; принципът *venire contra factum proprium*“ и правото на справедливо изслушване, и разбира се – правото на защита“. Макар и посочен по два начина – принцип на защита на легитимните очаквания и принцип, че администрацията е обвързана със собствените си актове, налице са две терминологични проявления именно на принципа на последователност и предвидимост. Важното е, че този принцип (независимо от терминологичните му флукутации) като принцип на общностното право е принцип и на цялото европейско правно пространство и не може да бъде непознат, negliжиран, игнориран или нарушаван от която и да е национална власт в Европейския съюз.

## Finis (край)

Принципът на последователност и предвидимост е общ принцип в правото въобще, но той е фундаментален за всички клонове на публичното право. Това е така, защото чрез него (но не само) публичните власти изграждат доверието към себе си от страна на частните субекти (физически и юридически лица). Това доверие, познато и като легитимност, е от ключово значение за състоятелността и ефективността на публичните институции и за цялостното действие на правната система, която се поддържа именно от тях.